

8.3 La situazione patrimoniale

Come più volte fatto presente, negli anni di riferimento il bilancio consuntivo dell'Istituto è stato redatto solo in termini finanziari, con conservazione del precedente impianto.

La situazione patrimoniale dell'Istituto è, quindi, desumibile dai dati forniti dall'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della salute.

Da tali dati, emerge che la consistenza patrimoniale al 31 dicembre 2004 risulta pari a euro 32.565.533,56.

Rispetto all'esercizio 2003, in cui la consistenza patrimoniale risultava pari a euro 29.031.772,09, si registra un incremento di euro 3.533.761,47, saldo delle variazioni in aumento di euro 4.834.976,47 e di quelle in diminuzione di euro 1.301.215,00.

Al 31 dicembre 2006 emerge che la consistenza patrimoniale risulta pari a euro 17.247.998,01, con un decremento, rispetto all'anno precedente, di € 3.062.554,01, saldo di una variazione in aumento di euro 6.948.167,39 e in diminuzione di euro 10.010.721,40.

Per il 2007 è da considerare che è intervenuta l'emanazione da parte dell'ISPESL del decreto 10 aprile 2007, con il quale è stata data validità al regolamento di amministrazione e contabilità, così come previsto dall'art. 13, comma 1, lettera a), del D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303.

Con riguardo a tale evento il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per le politiche di bilancio, con Circolare n. 11, in data 19 marzo 2008, prot. n. 31947, ha dato atto del venir meno dell'obbligo di presentazione di una "situazione patrimoniale" da parte dell'Istituto che, unitamente al conto finanziario, veniva trasmessa fino all'esercizio 2006.

L'Ente, per il futuro, è tenuto ad ottemperare alle prescrizioni regolamentari secondo le quali le risultanze della gestione economico-finanziaria sono rappresentate nel rendiconto generale (art. 35), che è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico (redatto ai sensi dell'art. 2425 cc), dallo stato patrimoniale (redatto ex art. 2424 cc) e dalla nota integrativa³².

Pertanto, riconosciuta la proprietà statale dei beni mobili acquisiti anteriormente al 10 gennaio 2004, data in cui l'Ente, in forza della conseguita autonomia, ha avviato l'acquisizione di nuovi beni con fondi propri iscritti nei bilanci di previsione dello stesso Istituto, la consistenza dei beni mobili al 31 dicembre 2007 concerne ora soltanto i beni entrati nel patrimonio dell'Ente

³² Al rendiconto generale devono essere allegati la relazione sulla gestione e la relazione del Collegio dei revisori dei conti.

nell'anno 2007, il cui valore ammonta complessivamente ad euro 3.052.338,54, come risulta dall'apposito prospetto trasmesso dall'Istituto.

Per quanto concerne, invece, i beni mobili acquistati dal 10 gennaio 2004 al 31 dicembre 2006, essi permangono ancora nel rendiconto patrimoniale dello Stato in attesa della definizione delle procedure di discarico inventariale.

Infine, per i beni mobili acquisiti anteriormente al 10 gennaio 2004, già in uso all'Ente, risultano avviate iniziative con i Ministeri vigilanti, che dovranno valutare la possibilità del loro trasferimento al patrimonio dell' Istituto.

8.4 La situazione amministrativa

Dalle rappresentazioni della situazione amministrativa per gli anni in esame, i cui dati sono riassunti nella tabella che segue, emergono rilevanti avanzi di amministrazione per tutto il periodo, indubbiamente sintomatici di una criticità nelle procedure di erogazione della spesa.

L'esercizio 2005, che segna il momento di maggiore difficoltà gestionale sotto il ricordato profilo, espone un avanzo di amministrazione di Euro 43,2 milioni di Euro, con un incremento di 8,9 milioni rispetto all'esercizio precedente, dovuto principalmente alle economie realizzate nelle spese per il personale in attività di servizio - che rappresenta l'aspetto preponderante a causa del blocco delle assunzioni determinato dalle leggi finanziarie - e nelle spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi e per gli investimenti per la ricerca, determinate principalmente dal forte ritardo nell'avvio delle attività programmate nel Piano di ricerca.

Anche i notevoli avanzi di amministrazione del 2006 e del 2007 - pari rispettivamente a 32,7 milioni di Euro ed a 32,5 milioni di euro - non sono da riferire a risparmi dell'ente, quanto a mancata utilizzazione di somme preventivate in bilancio per lo svolgimento di programmati compiti istituzionali.

In merito, dal Collegio dei revisori viene sottolineato il ritardo nell'approvazione dei Piani di attività (soprattutto per l'attività di ricerca corrente e finalizzata) per cui viene ritenuta necessaria una più incisiva attività integrativa fra programmazione strategica e finanziaria.

Risulta anche evidente l'urgenza di ridurre - attraverso anche un più efficace utilizzo degli strumenti di monitoraggio e controllo - l'ingente mole dei residui passivi, su cui si riferisce più specificamente nel paragrafo successivo, che caratterizzano tutti gli anni di riferimento.

Si evidenziano comunque, come segnali positivi, i disimpegni intervenuti in conto residui passivi, rispettivamente nel 2007 e nel 2008, per 2,3 milioni di Euro e per 3,3 milioni di Euro.

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

	2004	2005	2006	2007
Consistenza della cassa all'inizio dell'esercizio	85.860.663	94.091.845	103.475.324	79.718.226
Riscossioni				
in c/competenza	134.136.684	126.200.041	118.733.700	124.338.558
in c/residui		6.179.578	1.015.516	6.533.056
Totale	134.136.684	132.379.619	119.749.216	130.871.613
Pagamenti				
in c/competenza	103.995.093	97.804.213	112.386.936	105.789.511
in c/residui	21.910.409	25.191.927	31.119.378	23.936.525
Totale	125.905.502	122.996.140	143.506.314	129.726.036
Consistenza della cassa a fine esercizio	94.091.845	103.475.324	79.718.226	80.863.803
Residui attivi				
degli esercizi precedenti	0	4.387.738	4.678.550	4.825.143
dell'esercizio	10.617.870	1.497.895	6.694.873	3.625.614
Totale	10.617.870	5.885.633	11.373.423	8.450.757
Residui passivi				
degli esercizi precedenti	39.886.564	41.450.109	32.076.263	32.081.242
dell'esercizio	30.565.838	24.687.856	26.290.930	24.729.629
Totale	70.452.402	66.137.965	58.367.193	56.810.870
Avanzo d'amministrazione	34.257.313	43.222.992	32.724.456	32.503.690
Disavanzo fine esercizio				

8.5 La gestione dei residui

Per l'esercizio 2003 non risultano residui attivi nel bilancio 2004, in quanto le entrate dell'Istituto hanno continuato ad affluire al capo XX dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, capitoli 3696 e 3698.

Per gli esercizi 2004, 2005, 2006 e 2007 invece risultano residui attivi rispettivamente per euro 10,6 milioni, 5,8 milioni, 11,4 milioni e 8,5 milioni, costituiti principalmente da entrate derivanti dalla vendita di beni e prestazioni di servizi, tra cui principalmente i proventi accertati e non riscossi, relativi ad attività omologative svolte in anni precedenti ed in minor parte da trasferimenti in conto capitale, segnatamente per crediti vantati dall'Istituto nei confronti del Ministero della salute.

Nel 2004 risultano maturati residui passivi per 30,5 milioni di Euro - dei quali è stata accertata dal Collegio dei revisori, a seconda dei casi, l'esistenza dell'impegno formale di spesa o di fattura in corso di pagamento — che, in aggiunta a quelli precedentemente formati, pari a euro 39,9 milioni hanno raggiunto l'importo complessivo di euro 70,4 milioni.

Di tali residui la parte preponderante (circa 34,5 milioni di Euro) è costituita da residui riferentisi a spese per la ricerca, corrente e finalizzata, per lo più attinenti a convenzioni con vari organismi, pubblici e privati, le cui attività, pur risalenti all'anno 2002 e precedenti, non risultano ultimate, a causa anche del mancato rinnovo, negli anni 1999 e 2000 del Comitato tecnico scientifico dell'Ente.

Partimenti rilevante è la massa dei residui passivi relativi alle spese per il personale (circa 18,7 milioni di euro), di cui 11,8 milioni relativi a compensi incentivanti al personale, per gli anni 1996 e 1997, derivanti dalla legge n. 428/1991 e non liquidati dall'Istituto, in quanto oggetto di contenzioso in corso.

Si rilevano ancora 9,6 milioni di euro di residui in ordine a spese per pagamenti vari, tra cui 3,8 milioni relativi a fitti locali - di cui euro 3,7 milioni per canoni di locazione a favore dell'IGED - relativi al triennio 2002-2004, importo peraltro già liquidato nel corso dei primi mesi del 2005.

Il totale generale dei residui passivi maturati nel 2005, nel 2006 e 2007 è pari rispettivamente a 66,1 milioni, 58,3 milioni e 56,8 milioni.

Anche per tali residui la parte preponderante risulta riferita a spese per la ricerca corrente (per Piani di Attività non ultimati), ovvero, per la ricerca finalizzata, a ricerche finanziate dal Ministero della Salute e cofinanziate dall'Istituto, iniziate in anni precedenti e non ancora concluse.

I residui passivi relativi alle spese per il personale raggiungono i 22,1 milioni di euro nel 2005 ed i 21,6 milioni nel 2006, di cui euro 11,9 milioni sempre relativi a compensi incentivanti al personale, per gli anni 1996 e 1997, derivanti dalla legge n. 428/1991 e non liquidati dall'Istituto, in quanto ancora oggetto di contenzioso. Analogo andamento si registra per il 2007 ove i residui passivi per spese per il personale ammontano ad € 20,7 milioni.

Al riguardo è appena il caso di segnalare che il notevole lasso di tempo trascorso e la rilevante entità dell'accantonamento reiterato nei bilanci dell'Ente, postulano l'adozione di iniziative per risolvere il problema.

Conclusivamente, con riguardo alla considerevole e nel tempo perdurante mole dei residui passivi esistenti in bilancio - pur prendendosi atto della significativa riduzione registrata nel corso del 2006, grazie soprattutto allo smaltimento di quelli provenienti dagli anni 2005 e precedenti - va ulteriormente rappresentata l'esigenza che l'Istituto continui nella già intrapresa attività di riaccertamento dei residui provenienti da esercizi pregressi - ancora ammontanti a 32,08 milioni di euro a fine 2007 - attraverso una puntuale ricognizione degli atti di tutte le partite debitorie, e che nel contempo riduca i tempi di definizione delle procedure di spesa.

Situazione dei residui

(importi in euro)

ATTIVI	2004	2005	2006	2007
- Parte corrente				
esercizi precedenti	0,00	2.666.910,37	3.110.354,39	3.673.507,15
dell'esercizio	8.380.040,29	1.034.879,60	6.401.681,16	3.202.318,13
Totale	8.380.040,29	3.701.789,97	9.512.035,55	6.875.825,28
- Entrate in c/capitale				
esercizi precedenti	0,00	1.601.196,29	1.326.434,59	823.367,96
dell'esercizio	1.997.537,48	9.780,00	6.882,60	0,00
Totale	1.997.537,48	1.610.976,29	1.333.317,19	823.367,96
- Partite di giro				
esercizi precedenti	0,00	119.631,30	241.760,90	328.268,21
dell'esercizio	240.291,95	453.235,71	286.309,08	423.295,45
Totale	240.291,95	572.867,01	528.069,98	751.563,66
Totale residui esercizi precedenti	0,00	4.387.737,96	4.678.549,88	4.825.143,32
Totale residui attivi dell'esercizio	10.617.869,72	1.497.895,31	6.694.872,84	3.625.613,58
Totale generale Residui attivi	10.617.869,72	5.885.633,27	11.373.422,72	8.450.756,90
PASSIVI				
- Parte corrente				
esercizi precedenti	15.269.881,76	17.813.908,65	15.918.076,71	19.098.281,75
dell'esercizio	16.383.925,96	12.139.069,22	15.361.938,18	12.761.258,74
Totale	31.653.807,72	33.233.672,82	31.280.014,89	31.859.540,49
- Uscite in c/capitale				
esercizi precedenti	24.616.682,38	23.634.244,47	16.155.574,62	12.979.740,74
dell'esercizio	13.834.452,62	11.140.621,67	8.953.367,99	10.068.730,80
Totale	38.451.135,00	34.774.866,14	25.108.942,61	22.968.471,54
- Partite di giro				
esercizi precedenti	0,00	1.955,78	2.611,45	3.219,06
dell'esercizio	347.459,04	1.408.165,26	1.975.623,69	1.899.639,13
Totale	347.459,04	1.410.121,04	1.978.235,14	1.902.858,19
Totale residui esercizi precedenti	39.886.564,14	41.450.108,90	32.076.262,78	32.081.241,55
Totale residui dell'esercizio	30.565.837,62	24.687.856,15	26.290.929,86	24.729.628,67
Totale Generale Residui Passivi	70.452.401,76	66.137.965,05	58.367.192,64	56[DG1].810.87 0,22

9. Considerazioni conclusive

L'Istituto superiore per la sicurezza e la prevenzione del lavoro (ISPESL), cui è stata riconosciuta autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile dall'art. 9 del D.Lgs. 419/99 (recante il riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali), ha acquisito la formale connotazione di ente pubblico per effetto delle statuizioni del regolamento di organizzazione adottato con il D.P.R. 4 dicembre 2002 n. 303, in attuazione del predetto decreto legislativo.

Nel periodo cui si riferisce il presente referto, con una serie di atti organizzativi adottati tra il 2002 ed il 2007, si è completata la trasformazione da Amministrazione dipendente del Ministero della salute a ente pubblico di ricerca, collocato nel sistema del servizio sanitario nazionale quale centro di riferimento nazionale di informazione, documentazione, ricerca, sperimentazione, controllo e formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro, sotto la vigilanza (non più alle dipendenze) del Ministro della Salute (ora confluito nel Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali).

Dalla considerazione della sequenza temporale dei sopracitati atti regolamentari, di competenza dell'Istituto, emerge il ritardo con cui si è proceduto agli adempimenti richiesti. E ciò vale soprattutto per il regolamento relativo al sistema contabile, intervenuto solamente nel 2007 - pur in presenza di un'azione sollecitatoria di cui risultano essersi fatti carico sia il Collegio dei revisori che il Ministero della Salute - con la conseguenza che non è stata possibile una adeguata rappresentazione, sotto il profilo economico-patrimoniale, della gestione, rimasta invece limitata al profilo finanziario secondo il precedente assetto.

Per effetto di tali ritardi è anche mancata la realizzazione di un idoneo sistema di valutazione e controllo dei risultati della gestione, che, pur previsto dal predetto D.P.R. n. 303 del 2002, è stato in effetti concretamente istituito solo con Decreto presidenziale del 22 aprile 2005 (Regolamento concernente l'istituzione di un sistema di controlli interni). Del controllo di gestione, in attesa dell'approvazione dell'apposito regolamento sui centri di costo, si è occupato provvisoriamente, dal 2004, lo stesso direttore generale.

Con riguardo ai dati contabili, esposti diffusamente nella parte della relazione che precede, l'andamento della gestione nel periodo in considerazione evidenzia dapprima, fino al 2005, rilevanti avanzi finanziari, sia pure in tendenziale diminuzione (dai 17 milioni di Euro del 2003, ai 10,1 del 2004, ai 5,2 del 2005), sintomatici di una difficoltà di utilizzazione delle risorse, da porre, presumibilmente in relazione - oltre che con la mancata, compiuta definizione

dell'assetto dell'Istituto e con la fase di transizione ontologica - con la crescente riduzione di personale di ruolo e con la difficoltà di gestire integralmente i progetti di ricerca potenzialmente esperibili.

Per il 2006 e per il 2007 si assiste ad una inversione di tendenza che porta al disavanzo finanziario di 13,2 milioni di euro del 2006, replicato, sia pure con un opportuno contenimento, nel 2007 (con un disavanzo di 2,5 milioni), a dimostrazione dell'impegno dell'Ente, nel biennio, per la utilizzazione delle risorse finanziarie "accantonate", anche se è oramai auspicabile che si torni ad una situazione di equilibrio e stabilità.

Sono in tendenziale diminuzione, nel periodo, le entrate correnti, ma con un riassetto per il 2007; a fasi alterne si presenta l'andamento delle spese correnti, che peraltro risultano anch'esse contenute nell'esercizio più recente; le entrate in conto capitale, in preoccupante calo per il 2005 e 2006, presentano una significativa ripresa per il 2007, esercizio che, anche sotto tale profilo, si presenta particolarmente equilibrato.

Dalla considerazione dei dati di entrata emerge la costante diminuzione del contributo statale (78,3 milioni di Euro del 2004, 63,2 milioni di Euro del 2007) che, nel 2007, costituisce circa il 65 % delle risorse finanziarie correnti e che l'Istituto dovrebbe compensare con un incremento del volume delle entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi; queste - che ricomprendono le entrate proprie dell'Istituto per servizi resi a terzi a pagamento e che dovrebbero essere sintomatiche della capacità di offrire servizi dell'Istituto - non hanno avuto globalmente l'auspicabile incremento, pur essendo passate da 31 milioni di Euro del 2004 ai 32,3 del 2007.

Nelle spese in conto capitale - che si esauriscono nella categoria investimenti e che, nonostante le riduzioni delle entrate, presentano un positivo trend incrementale passando dai 17,2 milioni di Euro del 2002 ai quasi 20 milioni di Euro del 2007 - gli investimenti per la ricerca costituiscono la voce principale attestandosi sul 73,5% nel 2004 e sul 70,5% nel 2007, con aumenti in valore assoluto fino al 2006 (14,9 milioni rispetto ai 12,6 del 2004) ed in contenuta diminuzione nel 2007 (14 milioni).

In materia di personale, merita segnalazione la problematica dell'innalzamento dell'età media e della progressiva riduzione del personale di ruolo, cui l'Istituto ha cercato di rimediare con un crescente ricorso a personale con contratto a tempo determinato ed a collaborazioni coordinate e continuative, principalmente per lo svolgimento dell'attività di ricerca. La relativa spesa, desumibile dai bilanci consuntivi, ha raggiunto - in termini di impegni - 4,4

milioni di Euro nel 2004, 8,1 milioni nel 2005, 12,2 milioni nel 2006, 10,3 milioni del 2007.

Va, infine, notato che le funzioni dell'ISPESL sono state di recente oggetto di rimodulazione normativa da parte dell'art. 9 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, di attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, di delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Sono da ben considerare gli ulteriori molteplici adempimenti che la nuova normativa affida all'ISPESL, che richiedono inevitabilmente un maggiore notevole impegno da parte degli Organi di vertice e del personale dell'Istituto, sia per il rapido completamento della riforma organizzativa in corso, sia per il compiuto perseguimento delle finalità istituzionali che il legislatore ha puntualmente tracciato, con l'intento di pervenire ad una maggiore incisività del ruolo dell'Ente.



ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE
E LA SICUREZZA DEL LAVORO (ISPESL)

BILANCIO D'ESERCIZIO 2004

PAGINA BIANCA

RELAZIONE
DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA



ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA DEL LAVORO

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Riunione del 17 giugno 2005

Delibera n. 10/2005

BILANCIO CONSUNTIVO ESERCIZIO FINANZIARIO 2004

II Consiglio di Amministrazione

- Vista la relazione del Direttore Generale in ordine al Bilancio Consuntivo 2004 integrata dalle indicazioni del Consiglio emerse nelle sedute del 9 e 15 giugno 05;
- visto il D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303 "Regolamento di organizzazione dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro - ISPESL, a norma dell'art. 9 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 419";
- visto l'art. 7, comma 1, lett. b) del predetto D.P.R. che prevede che il Consiglio di amministrazione delibera tra l'altro anche il conto preventivo, le eventuali variazioni ed il conto consuntivo;
- vista la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 8/2003 con la quale è stato approvato il bilancio preventivo 2004;
- vista la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 2/2004 con la quale è stata approvata una rielaborazione del bilancio preventivo 2004;
- vista la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 10/2004 con la quale è stata approvata la prima variazione al bilancio preventivo 2004;
- vista la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 13/2004 con la quale è stata approvata la seconda variazione al bilancio preventivo 2004;
- ritenuto necessario, al fine di ricomprendere nel bilancio dell'Istituto i proventi in precedenza imputati al Bilancio dello Stato, istituire il nuovo capitolo di entrata 1.3.2.209. "Attività per servizi di cui alla tabella A annessa al DPR. n. 441/1994" in modo da poter contabilizzare il credito di € 1.997.259,41, derivante dalla fatturazione a

tutto il 31/12/2003 dei servizi istituzionali di cui alla citata tabella;

- ritenuto necessario procedere, per la sistemazione contabile delle partite di giro, ad una variazione in entrata e in uscita, di competenza e cassa, sul capitolo 4.1.1.903 "trattenute per conto terzi" per € 2.110,25;
- preso atto del pare favorevole espresso dal Collegio dei Revisori con verbale n. 139, redatto in data 06/06/2005;

d e l i b e r a

di approvare:

- il bilancio consuntivo 2004, come riportato nei prospetti di bilancio consuntivo decisionale (all. 1) e gestionale (all. 2), l'allegata situazione amministrativa 2004 (all. 3), tenuto conto delle indicazioni formulate dal Consiglio d'amministrazione nelle sedute del 9 e 17 giugno 05.

Gli allegati, costituiscono parte integrante della presente delibera.

IL SEGRETARIO
(Dott. Carlo Vito Magli)

IL PRESIDENTE
(Prof. Antonio Moccaldi)